



Assemblée générale

Distr. générale
30 août 2004
Français
Original: anglais

Cinquante-neuvième session

Point 26 de l'ordre du jour provisoire*

**La situation en Amérique centrale : progrès accomplis
vers la constitution d'une région de paix, de liberté,
de démocratie et de développement**

Mission de vérification des Nations Unies au Guatemala

Rapport du Secrétaire général**

Résumé

Le mandat de la Mission de vérification des Nations Unies au Guatemala (MINUGUA) doit se terminer en décembre 2004. Le présent document constitue donc le rapport final sur l'application des accords de paix de 1996. Il en ressort que le Guatemala a enregistré des progrès non négligeables et consolidé les bases sur lesquelles il pourra édifier un avenir meilleur. Cela étant, il reste confronté à de sérieux problèmes, dont le règlement nécessitera le dévouement de tous les Guatémaltèques. Le système des Nations Unies continuera de l'accompagner dans sa quête d'une société plus juste, équitable et pacifique.

* A/59/150.

** Le présent document a été soumis aux services de conférence sans l'explication requise en vertu du paragraphe 8 de la résolution 53/208 B de l'Assemblée générale, par laquelle l'Assemblée a décidé que si un rapport est soumis tardivement, la raison de ce retard doit être indiquée dans une note de bas de page.



I. Introduction

1. Le présent document constitue le neuvième et dernier rapport du Secrétaire général sur l'application des accords de paix guatémaltèques. On y trouvera, outre un résumé des événements politiques de l'année écoulée, une évaluation des progrès réalisés dans la consolidation de la paix et l'édification d'une société meilleure, comme prévu dans lesdits accords. Cette évaluation intervient à un moment critique pour le Guatemala. Le troisième Gouvernement démocratiquement élu depuis la signature des accords de paix en est à sa première année de fonctionnement et la Mission de vérification des Nations Unies au Guatemala (MINUGUA) se prépare à mettre fin à ses opérations après 10 années au cours desquelles sa présence a été d'une importance capitale pour soutenir la mise en œuvre des accords.

2. Le départ de la MINUGUA à la fin de 2004 marquera la fin de la vérification des accords de paix par les Nations Unies et le début d'une phase nouvelle et nécessaire du processus de paix, celle au cours de laquelle les acteurs nationaux assumeront l'entière responsabilité de la surveillance et de la promotion de la mise en œuvre des accords de paix. En prévision de ce jour, la MINUGUA procède depuis deux ans à une réduction progressive de ses opérations et à la mise en œuvre d'une stratégie de transition visant à créer des capacités nationales de promotion des objectifs des accords de paix. Les efforts déployés en ce sens s'adressent à des institutions publiques clefs telles que le Bureau médiateur des droits de l'homme et à des organisations de la société civile susceptibles de continuer de participer aux efforts de consolidation de la paix.

3. L'élément central du processus de transition pendant l'année 2004 a été constitué par le Programme national de volontaires pour la transition, qui a permis à 60 jeunes professionnels guatémaltèques, pour la plupart autochtones, d'acquérir une précieuse expérience en matière de vérification et de promotion des accords de paix. La stratégie adoptée visait également à garantir le suivi des priorités des accords de paix par les organismes du système des Nations Unies au Guatemala, notamment le Haut Commissariat aux droits de l'homme, qui a conclu avec le Gouvernement guatémaltèque un accord sur la création d'un bureau de pays qui fournirait une assistance pour les activités d'observation et autres tâches techniques après le départ de la MINUGUA.

4. La MINUGUA a également profité de cette phase finale de sa présence pour favoriser la prise en compte du programme de paix dans les politiques que les nouvelles autorités entrées en fonction en janvier 2004 sont en train d'élaborer. La Mission a établi un ensemble complet de recommandations relatives à ces politiques et les a examinées avec de hauts responsables du Gouvernement, des gouverneurs, des maires, des parlementaires, des magistrats et des dirigeants de la société civile. Au cours de la visite qu'il a effectuée au Guatemala en mai 2004, le Secrétaire général adjoint aux affaires politiques, Kieran Prendergast, a souligné que les accords de paix devraient demeurer le schéma fondamental de développement du Guatemala.

5. L'effet combiné de tous les efforts faits par la MINUGUA au cours de sa dernière année de présence devraient avoir pour effet d'aider à asseoir l'application des accords de paix sur la base la plus solide possible avant le départ de la Mission. Une description plus détaillée des mesures prises par la MINUGUA en ce qui concerne la clôture de ses opérations et la transition sera fournie ultérieurement dans

le rapport de fin de mission que l'Assemblée générale a demandé dans la résolution par laquelle elle a prorogé une dernière fois pour un an le mandat de la MINUGUA jusqu'en 2004 (résolution 58/238).

II. Le contexte politique

6. L'environnement politique s'est considérablement amélioré depuis mon dernier rapport (A/58/267), qui était paru à un moment où les tensions de la campagne électorale mettaient à rude épreuve la démocratie guatémaltèque. La candidature de l'ancien chef militaire Efraín Ríos Montt avait accentué les divisions dans un pays déjà polarisé par le gouvernement d'Alfonso Portillo, dont le mandat était caractérisé par de nombreuses allégations de corruption, un affaiblissement de l'État de droit et une stagnation sur des fronts importants du processus de paix. La décision de la Cour constitutionnelle d'autoriser la candidature de Ríos Montt – et les émeutes déclenchées par les partisans de l'ancien général en juillet 2003 – ont fait craindre que les élections soient faussées par les fraudes et les intimidations.

7. Or, c'est exactement le contraire qui s'est produit. Les Guatémaltèques ont voté de manière pacifique, les deux tours du scrutin ayant été suivis par des observateurs nationaux et internationaux, et ont élu Président l'ancien maire de Guatemala City, Oscar Berger. Ils ont également élu de nouveaux maires et parlementaires. La défaite de Ríos Montt, sous le règne duquel, en 1982 et 1983, l'armée avait commis certaines des pires atrocités du conflit, signifiait que les Guatémaltèques rejetaient le passé et se tournaient résolument vers l'avenir. La campagne a également renforcé les accords de paix au plan national, dans la mesure où tous les grands partis politiques et candidats ont signé des déclarations s'engageant à soutenir leur application. Le 29 décembre 2003 – lendemain de l'élection et septième anniversaire de la signature des accords de paix – le Président élu Berger a reçu dans l'enthousiasme une pétition signée par plus de 300 organisations et personnalités de la société civile demandant instamment que les accords demeurent le pivot de la politique des pouvoirs publics sous la nouvelle administration.

8. La passation des pouvoirs, qui s'est déroulée sans accroc en janvier, a créé un sentiment de soulagement et un regain d'optimisme après quatre années de conflit entre le Gouvernement du Président Portillo et son Frente Republicano Guatemalteco (FRG), d'une part, et un vaste rassemblement d'opposants composé de groupes de la société civile, du secteur privé et de la presse. Ce changement a également suscité de grandes attentes auxquelles il sera difficile de répondre compte tenu de l'ampleur des problèmes à régler et des contraintes politiques et financières qui pèsent sur le nouveau gouvernement. Les élections parlementaires n'ont produit aucune majorité claire. Le lourd déficit des finances publiques a contraint le Gouvernement à annoncer d'emblée des coupures budgétaires et des plans d'austérité. Un ensemble de mesures fiscales adopté en juin 2004 pour parer au plus pressé a quelque peu allégé provisoirement ces difficultés mais n'a pas suffi pour financer l'augmentation durable de la dépense publique qui sera nécessaire pour apporter des améliorations notables dans les domaines prioritaires des accords de paix, notamment l'éducation, la santé, la sécurité publique et la justice. La forte présence au Gouvernement de dirigeants du secteur privé guatémaltèque traditionnellement conservateurs a amené certains à se demander si le nouveau

gouvernement tiendrait effectivement sa promesse de gouverner avec le sens de sa responsabilité sociale et de l'intérêt général.

9. Au cours de ses premiers mois au pouvoir, le Gouvernement a pris publiquement plusieurs engagements en faveur des accords de paix et des droits de l'homme dont il convient de se féliciter. Le 25 février, le Président Berger a organisé au Palais national une cérémonie au cours de laquelle il a symboliquement « relancé » les accords en tant que programme national d'action pour le Guatemala en s'engageant à insuffler une vigueur nouvelle à leur application, avec le soutien d'une nouvelle commission nationale des accords de paix composée de responsables des trois pouvoirs, de représentants des partis politiques et de dirigeants civiques respectés. Cette commission a toutefois tardé à définir sa mission. Le Président a profité de cette même cérémonie pour présenter des excuses publiques, au nom de l'État, pour les atrocités commises durant le conflit. Au début du mois de juillet, le Gouvernement a fourni les fonds de lancement d'un programme national de réparations en faveur des victimes de violations des droits de l'homme commises pendant le conflit. Il a également nommé Rosalina Tuyuc, dirigeante autochtone respectée et représentante des victimes, à la tête de la commission chargée de superviser ce programme. La dirigeante autochtone et lauréate du prix Nobel Rigoberta Menchú a accepté l'invitation du Président Berger à assumer, à titre honorifique, la fonction d'ambassadrice itinérante pour les accords de paix.

10. Les mesures gouvernementales les plus significatives avaient trait au domaine militaire, notamment la réduction spectaculaire des effectifs et du budget de l'armée qui, en juin 2004, avaient été ramenés bien en dessous du niveau requis aux termes des accords de paix. Le Gouvernement a également continué de fermer des bases antissubversives devenues inutiles, présenté une nouvelle doctrine militaire fondée sur les droits de l'homme et élaboré, à l'issue de discussions avec les groupes de la société civile, et mis en place un conseil consultatif civil sur la sécurité chargé de conseiller le Président sur les questions de sécurité nationale. Ces mesures, toutes conformes aux accords de paix, sont intervenues quelques mois à peine après l'un des derniers actes du gouvernement précédent, qui avait enfin dissout l'état-major présidentiel, une unité de gardes qui procédait aux assassinats politiques pendant le conflit et a longtemps servi d'instrument de contrôle de la présidence par l'armée.

11. Les mois qui ont suivi le changement de gouvernement ont été également marqués par une volonté plus résolue d'enquêter sur les actes de corruption et autres infractions pénales commises par d'anciens responsables du Gouvernement FRG et de sanctionner leurs auteurs. De nombreux Guatémaltèques se sont certes félicités de ces mesures, considérées comme des avancées importantes dans la lutte contre l'impunité et pour le rétablissement de la confiance entre la population et les pouvoirs publics, mais d'aucuns se sont inquiétés des risques de politisation de la justice.

12. L'une des quelques lois adoptées par le nouveau congrès portait sur une réforme importante de la législation sur les élections et les partis politiques, mesure qui était préconisée dans les accords de paix. Les modifications introduites imposent au Guatemala d'établir un document unique d'identité et d'inscription sur les listes électorales et d'ouvrir des bureaux de vote à l'extérieur des principales municipalités, ce qui devrait accroître la participation de la population autochtone.

13. La grande criminalité et l'insécurité demeurent un sujet de grande préoccupation et mettent en lumière la détérioration continue de la police civile

nationale (PNC). Le Gouvernement a réagi en rétablissant les patrouilles mixtes armée/police, en préconisant instamment une participation plus grande des communautés et en lançant un plan de rachat des armes en vue de réduire le nombre des armes à feu détenues illégalement. La pression croissante de l'opinion publique exigeant des résultats dans la lutte contre la criminalité a amené le Président Berger à nommer, en juillet 2004, un nouveau ministre de l'intérieur et chef de la PNC. Les organisations de la société civile et la MINUGUA ont instamment demandé qu'une action plus globale soit entreprise pour renforcer la PNC et l'École de police et la débarrasser des éléments criminels. Le nombre croissant des meurtres de femmes – 383 en 2003 et 257 au cours du premier semestre de 2004 selon les statistiques de la police – explique la visite, en février 2004, de Yakin Erturk, Représentant spécial des Nations Unies sur la violence à l'égard des femmes, ses causes et ses conséquences et de la création d'un service de police chargé d'enquêter sur ce type d'affaires.

14. Le changement de gouvernement s'est aussi accompagné d'une augmentation inquiétante du nombre des expulsions forcées, parfois violentes, de squatters, phénomène qui donnait l'impression que le nouveau Gouvernement faisait preuve d'une déférence excessive envers les demandes des propriétaires. Des groupes de paysans ont organisé des manifestations à l'échelle nationale et bloqué des routes en juin 2004 pour exiger des terres et des politiques de développement rural et protester contre les expulsions, qui, en les chassant de leurs terres, créent un sérieux problème humanitaire pour eux-mêmes et leurs familles. La promesse du Gouvernement d'étudier la situation et d'examiner la légalité des expulsions a provisoirement désamorcé la crise mais les problèmes de fond demeurent et cette question risque d'être une source de tension future.

III. Application des accords de paix, de 1996 à 2004

15. Les signatures, le 29 décembre 1996, de l'Accord sur une paix ferme et durable au Guatemala a mis fin à plus de trois décennies de conflit et permis la mise en œuvre d'un ambitieux projet d'unification d'une société fragmentée et de transformation d'un État militarisé qui avait commis des violations massives des droits de l'homme au cours du conflit, perpétué les inégalités sociales et systématiquement exclu des populations autochtones qui représentent plus de la moitié de la population. La paix signifiait également que l'Organisation des Nations Unies était parvenue à mener à bien sa médiation dans le dernier conflit armé d'Amérique centrale et qu'elle assumait désormais une nouvelle responsabilité, celle de vérifier l'application du règlement de paix global.

16. L'application des accords fut une tâche difficile, menée dans des conditions défavorables, semée d'obstacles et de revers, freinée par la résistance de groupes puissants qui se sentent menacés par le changement. Les gouvernements successifs ont juré de mettre en œuvre ces accords puis ont fait preuve d'inconstance dans la volonté politique de le faire. On peut en dire autant des autres composantes de l'État également responsables de l'application des accords. Pendant une bonne partie de cette période, les forces progressistes au Guatemala partageaient avec la MINUGUA un sentiment de frustration devant les lenteurs du processus. Si les accords avaient été appliqués avec plus de conviction et de dévouement, le pays serait aujourd'hui dans une bien meilleure situation.

17. Cela étant, il est évident que des progrès importants ont été réalisés. Le Guatemala évolue à bien des égards dans le bon sens et les accords de paix ont été la principale source d'idées et d'inspiration pour ce faire. C'est pourquoi une évaluation impartiale des résultats des huit dernières années doit faire ressortir les éléments positifs autant que les carences. Elle doit tenir compte de la complexité des défis qu'il fallait relever, du laps de temps relativement court qui s'est écoulé depuis la fin du conflit et de certains des obstacles autres que le manque de volonté politique qui ont entravé l'application des accords

18. En tout premier lieu, les accords de paix sont une entreprise ambitieuse. Les 13 accords et les plus de 300 engagements précis qui y figurent constituent un schéma directeur à la fois ample et détaillé pour le changement politique, économique, social et culturel dans le pays. De ce point de vue, ces accords étaient encore plus vastes et complexes que ceux qui avaient mis fin au conflit dans un pays voisin, El Salvador, quatre années auparavant et avaient constitué une référence importante pour les négociations guatémaltèques. Certains des problèmes se sont révélés particulièrement difficiles à résoudre. À titre d'exemple, en préconisant la fin de la discrimination contre les populations autochtones, les accords touchaient à la principale ligne de fracture au sein de la société guatémaltèque, et à un problème qui remonte à l'ère colonial et dont le règlement risque d'occuper plusieurs générations.

19. La première phase du processus s'est déroulée à peu près sans accroc : le cessez-le-feu a été respecté, les rebelles ont été démobilisés et désarmés, les effectifs de l'armée ont été réduits, une nouvelle force de police a été créée, les patrouilles de défense civile et les commissions militaires ont été dissoutes et les réfugiés sont retournés dans leur pays. Or, cette période, qui correspondait dans une large mesure aux deux premières années qui ont suivi la signature des accords de paix, a été suivie par une phase beaucoup plus difficile, qui n'est toujours pas terminée et qui exige de profondes mutations structurelles, des réformes juridiques et institutionnelles et l'élaboration et le financement de toute une série de politiques et de programmes destinés à effacer les séquelles du conflit ainsi que ses causes profondes. La responsabilité principale concernant la mise en œuvre de ces réformes incomberait au même État guatémaltèque – de tout temps miné par la corruption, pauvre en ressources et dépourvu d'une fonction publique stable ou qualifiée – dont les déficiences étaient amplement relevées dans les accords.

20. Tous les espoirs étaient permis. Le calendrier d'application des accords de paix s'étalait initialement sur quatre ans, soit à l'horizon 2000. Il a été par la suite prorogé jusqu'en 2004 lorsqu'il est apparu que l'application des accords nécessiterait manifestement plus de temps. La plupart des observateurs s'accordent aujourd'hui à penser que ces calendriers étaient trop contraignants et qu'il faudra nettement plus de temps pour que les accords de paix soient intégralement appliqués.

21. Un autre trait marquant des accords de paix guatémaltèques tient au fait qu'ils créaient de nombreuses possibilités de participation de la société civile au processus de mise en œuvre. De multiples commissions créées en vertu de ces accords réunissaient autour d'une même table, les représentants d'organisations non gouvernementales et d'organisations populaires et des dirigeants autochtones et des responsables gouvernementaux, tous essayant pour la première fois de parvenir à un consensus qui permette d'élaborer des projets de loi ou de concevoir de nouveaux

programmes. Cette situation a eu des effets largement positifs, en ce sens qu'elle a rendu l'exercice du pouvoir plus démocratique et transparent. Toutefois, les autorités se sont bien souvent abstenues de donner suite aux propositions issues de ces consensus avec les groupes civiques. Par ailleurs, la capacité de la société civile à participer effectivement à la définition des politiques publiques dans le cadre des accords de paix a mis du temps à se constituer, et il a fallu d'abord mettre de côté le profond sentiment de méfiance à l'égard de l'État accumulé tout au long du conflit. Cet impératif de participation et de consensus a parfois ralenti le processus de mise en œuvre, permettant au Gouvernement et à d'autres institutions publiques de se décharger de leurs responsabilités et de substituer le discours à l'action.

22. Le processus a également pâti de l'absence d'instances nationales fortes favorables aux accords et capables de faire pression sur les gouvernements successifs pour les amener à les appliquer. Les groupes organisés au sein de la société civile étaient certes largement associés aux négociations mais l'idée que les accords représentaient un consensus national total a été par la suite contestée par certaines couches de la société guatémaltèque – le secteur privé et certains partis politiques notamment – qui soit étaient contre les accords soit prétendaient ne pas avoir été suffisamment représentés ou consultés dans le processus de négociation. En dépit de son œuvre historique, l'Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) n'est pas devenue une puissante force politique sur la scène nationale, capable d'exercer une pression effective en vue de la mise en œuvre des accords. Le grand public n'était guère au courant des accords, les gouvernements successifs n'ayant pas donné suite aux engagements qu'ils avaient pris de faire connaître leur teneur. Tels étaient, entre autres, les éléments qui ont conduit au plus grand revers politique qu'ait connu le processus, à savoir la victoire du non à un référendum sur la réforme constitutionnelle organisé en 1999 en application des accords de paix.

23. En l'absence d'une véritable maîtrise nationale du processus, l'assistance et les pressions de la communauté internationale – y compris de la MINUGUA – ont pris une importance capitale pour mobiliser la volonté politique de respecter les accords. À certains moments, on pouvait penser que les gouvernements réagissaient davantage à la communauté internationale qu'aux instances locales. Ce fut manifestement le cas lors des réunions des groupes consultatifs de 2002 et 2003, au cours desquelles les avancées sur le plan du processus de paix étaient dans une large mesure le fruit d'un dialogue politique entre le Gouvernement et les donateurs. Bon nombre d'institutions et de programmes conçus dans le cadre des accords de paix se sont révélés lourdement tributaires d'un financement international au lieu d'être pleinement pris en charge par le budget de l'État. Les fortes pressions et le soutien de la communauté internationale ont certes contribué à sauver le processus de paix de l'oubli pendant les années difficiles mais à présent, il est à la fois nécessaire et possible que les acteurs nationaux guatémaltèques soient davantage les moteurs du processus.

24. Ces considérations générales étant posées, on trouvera ci-après une description plus détaillée des progrès réalisés dans les quatre domaines de fond sur lesquels portait la vérification de la MINUGUA : i) droits de l'homme, administration de la justice et lutte contre l'impunité; ii) identité et droits des populations autochtones; iii) démilitarisation et renforcement du pouvoir civil; et iv) questions socioéconomiques et situation agraire.

A. Droits de l'homme, administration de la justice et lutte contre l'impunité¹

25. Les accords de paix annonçaient la fin de décennies d'une répression politique parrainée par l'État au Guatemala et l'instauration de garanties juridiques et institutionnelles que les droits de l'homme seraient désormais respectés – essentiellement grâce au démantèlement des structures répressives et à une réforme complète des secteurs de la sécurité et de la justice qui, pendant le conflit armé, avaient été corrompus et subordonnés à l'armée. Au terme de l'accord général relatif aux droits de l'homme, le Gouvernement s'est engagé à respecter les droits civils et politiques, à renforcer le système judiciaire et les institutions de protection des droits de l'homme, à lutter contre l'impunité et à mettre en place des programmes d'indemnisation des victimes de violations des droits de l'homme parrainées par l'État pendant le conflit.

26. Huit années plus tard, et en dépit de résultats mitigés en ce qui concerne la consolidation de l'état de droit et la lutte contre l'impunité, le bilan des progrès en matière de droits de l'homme est globalement positif. Les problèmes de droits de l'homme auxquels le Guatemala doit faire face aujourd'hui, aussi préoccupants qu'ils puissent être, sont d'un tout autre ordre que les problèmes du passé.

27. La fin du conflit a aussi mis fin aux violences pratiquées sous l'égide de l'État et s'est accompagnée d'une réduction immédiate et durable du nombre et de la gravité des violations. L'URNNG a définitivement déposé les armes et n'a jamais menacé de reprendre les hostilités. Le système politique guatémaltèque est devenu plus ouvert et pluriel, comme en témoignent la tenue d'élections démocratiques et le libre fonctionnement de la presse, évolutions qui ont débuté avec le retour à un gouvernement civil en 1986 et se sont renforcées depuis la signature des accords. Les principaux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ont été ratifiés et les droits de l'homme sont désormais profondément ancrés dans le discours public. Une communauté active d'organisations non gouvernementales de défense des droits de l'homme fait bien entendre sa voix. De petits progrès ont été enregistrés dans la lutte contre l'impunité, plusieurs officiers de l'armée ayant été condamnés pour des violations des droits de l'homme dans des affaires qui ont fait grand bruit ces dernières années.

28. La principale difficulté réside aujourd'hui dans la nécessité de consolider l'état de droit alors même que l'on assiste à une montée en puissance de la criminalité et que de nombreux indices montrent que des processus de réforme institutionnelle essentiels engagés dans le cadre des accords de paix s'essouffent voire, dans certains cas, sont en recul. Faute d'un cadre juridique et institutionnel plus solide, les avancées non négligeables décrites plus haut en ce qui concerne les droits de l'homme risquent d'être compromises.

29. Les problèmes perdurent en dépit des efforts considérables faits pour réformer et moderniser le secteur de la justice, dans le cadre des accords de paix et avec le soutien des donateurs internationaux. Parmi les éléments positifs, il convient de citer la création d'une nouvelle force de police civile, d'un bureau du procureur

¹ On trouvera un examen plus complet de la situation des droits de l'homme et des efforts de réforme de la justice entrepris depuis la signature des accords de paix au Guatemala dans le quatorzième rapport de la MINUGUA sur les droits de l'homme (A/58/566).

général indépendant et d'un institut de l'aide juridictionnelle; une loi sur les carrières judiciaires, qui a permis d'améliorer la sélection, la formation et l'évaluation des juges; le perfectionnement technologique et l'agrandissement des infrastructures physiques des tribunaux; un meilleur accès des populations autochtones à la justice par le recrutement d'agents bilingues et d'interprètes, et la création de cinq centres d'administration de la justice dans les régions du pays où la population autochtone prédomine.

30. Toutes ces mesures et d'autres n'ont guère eu d'effet notable sur le fonctionnement du système judiciaire. Dans la grande majorité des cas de crimes graves, les enquêtes sont insuffisantes et les auteurs ne sont pas sanctionnés. L'impunité judiciaire demeure aujourd'hui encore la règle plus que l'exception, ce qui explique que la population ne fait guère confiance au système judiciaire et que les lynchages se poursuivent dans les zones rurales où la justice est particulièrement déficiente. Toutes les institutions du système de justice guatémaltèque souffrent, à des degrés divers, des mêmes défauts qui entravaient leur fonctionnement lorsque les accords de paix ont été signés, à savoir le manque de ressources, une présence insuffisante dans les zones rurales, peu de possibilités de formation et de perspectives de carrière, la corruption et le manque de coordination entre les institutions.

31. Le rapport de 1999 de la Commission chargée de faire la lumière sur le passé a beaucoup contribué à établir la responsabilité passée des forces de sécurité gouvernementales dans des actes de génocide et dans la grande majorité des près de 200 000 cas de personnes mortes pendant le conflit, des civils pour la plupart. Mais il s'agissait le plus souvent d'une vérité sans justice, qui n'a fait que nourrir le ressentiment et entraver la réconciliation nationale. Les condamnations d'anciens officiers de l'armée pour l'assassinat en 1990 de l'anthropologue Myrna Mack et le meurtre en 1998 de l'évêque Juan Gerardi ont constitué des premières dans l'histoire du pays, rendues possibles par l'extraordinaire persévérance des défenseurs des droits de l'homme et des magistrats guatémaltèques, soutenus par la communauté internationale. Sinon, des tentatives d'enquêtes et de poursuites visant des membres des forces de sécurité à raison d'atrocités commises pendant le conflit étaient généralement vouées à l'échec; ceux qui ont tenté de le faire ont subi des menaces, des actes de violence et des années d'obstruction judiciaire.

32. Les défenseurs des droits de l'homme agissent beaucoup plus librement que dans le passé, mais continuent de se plaindre de harcèlements, certes moins intenses que sous le gouvernement précédent. Le Mouvement national pour les droits de l'homme a signalé 18 incidents pour le premier semestre de 2004, essentiellement des menaces adressées à des organisations de défense des droits de l'homme ou d'autres entités participant à des procédures en justice. C'est la persistance de ce type d'incidents et l'incapacité du système judiciaire à faire la lumière sur leur origine qui avaient amené le gouvernement précédent à s'accorder avec l'ONU, en décembre 2003, sur la création d'une commission d'enquête sur les groupes illégaux et les organismes de sécurité clandestins, qui serait spécialement chargée d'enquêter sur les groupes clandestins soupçonnés d'être les auteurs de ces incidents. Bien que favorable à cette initiative, le nouveau gouvernement a retiré le projet des textes soumis au Congrès en mai 2004 en raison des objections d'ordre constitutionnel soulevées par certains juristes et parlementaires. Le projet a été soumis à la Cour constitutionnelle, qui a déclaré plusieurs articles de l'accord contraires à la Constitution. Le Gouvernement se dit toujours déterminé à créer cette commission

et a proposé à l'ONU des modifications à apporter à l'accord à l'issue de consultations avec les groupes de défense des droits de l'homme et d'autres acteurs nationaux intéressés.

33. La sécurité publique demeure le sujet de préoccupation le plus important pour les Guatémaltèques, qui subissent une poussée soudaine de la grande criminalité comme il s'en produit dans toutes les sociétés qui sortent d'un conflit. De par sa position dans le couloir du trafic de drogues entre l'Amérique du Sud et les États-Unis d'Amérique, le Guatemala est particulièrement vulnérable aux agissements des groupes criminels organisés qui usent de la corruption pour infiltrer les institutions chargées de l'application des lois. L'état déplorable de la PNC a non seulement permis à la criminalité de proliférer mais également entraîné un développement et une aggravation du phénomène des violations commises par des membres de la police, y compris les enlèvements, le « nettoyage social » et la torture.

34. Au cours de ses six premiers mois d'existence, le nouveau gouvernement ne s'est guère penché sur les problèmes structurels du système judiciaire décrits ci-dessus. Toutefois, en se montrant disposé à accepter les arrêts de la Cour interaméricaine des droits de l'homme dans l'affaire de l'assassinat de Myrna Mack et plusieurs autres affaires qui avaient fait grand bruit, le Gouvernement a donné un signal positif après de nombreuses années passées à contester les allégations de responsabilité de l'État dans ce domaine. La nomination d'un militant respecté des droits de l'homme, Frank Larue, à la tête de la Commission présidentielle des droits de l'homme (COPREDEH) a redonné du tonus à cette institution.

35. Les réparations accordées aux victimes des violations des droits de l'homme commises pendant le conflit, qui représentent une des recommandations essentielles de la Commission chargée de faire la lumière sur le passé, permettront de juger de l'attachement du Guatemala aux droits de l'homme. Le soutien accordé par le Gouvernement aux activités de démarrage du Programme national de réparations constitue une première mesure positive, mais encore faut-il doter ce programme d'une base juridique solide et lui fournir tout le soutien financier dont il a besoin. Le contraste est frappant entre le traitement des victimes de violations des droits de l'homme et celui des ex-membres des patrouilles civiles, qui ont commencé en 2003 à recevoir des sommes en espèces en rémunération de leurs services, abstraction faite de leur participation à des violations des droits de l'homme au cours du conflit et alors même qu'aucune disposition relative à cette indemnisation n'est inscrite dans les accords de paix.

36. Une autre nécessité pressante dans le domaine des droits de l'homme a trait au renforcement du Bureau du Médiateur des droits de l'homme, dont la mission constitutionnelle de promotion et de surveillance devient encore plus essentielle après le départ de la MINUGUA. De graves restrictions budgétaires empêchent cette institution d'être tout à fait efficace en dépit de son surcroît de visibilité et d'activisme depuis la nomination en 2002 d'un nouveau médiateur choisi sur une liste de candidats proposés par les organisations non gouvernementales.

37. Étant donné la persistance des problèmes des droits de l'homme décrits ci-dessus (et dans la section suivante consacrée à l'identité et aux droits des populations autochtones), la communauté internationale devrait continuer d'observer cette situation et de fournir l'assistance nécessaire. Le projet de haut commissariat aux droits de l'homme constituerait une importante contribution à cet égard.

B. Identité et droits des populations autochtones

38. Le Guatemala a reconnu dans les accords de paix qu'il ne pouvait ni progresser ni prospérer en tant que nation sans prendre le contre-pied d'un lourd passé de discrimination contre les populations maya, xinca et garifuna qui constituent la moitié environ de la population, mais ont été systématiquement exclues et privées de perspectives. À une oppression dont l'origine remonte à l'ère coloniale s'ajoute le fait que les populations autochtones ont été frappées de plein fouet par le conflit armé, comme l'a confirmé la Commission chargée de faire la lumière sur le passé, qui a établi que 83 % des personnes tuées faisaient partie de communautés maya et que l'armée avait commis des actes de génocide contre des groupes autochtones. À la signature des accords de paix, la diversité raciale et culturelle du Guatemala était dans une large mesure absente du cadre juridique et du débat politique, des institutions publiques et du système éducatif guatémaltèques. Les zones rurales où résident la plupart des autochtones présentaient les plus mauvais indicateurs sociaux et les plus faibles taux d'investissement public. Les femmes autochtones étaient doublement victimes, subissant à la fois la discrimination raciale et la discrimination sexuelle.

39. Le principal vecteur de changement de cette situation a été l'Accord sur l'identité et les droits des populations autochtones, signé en mars 1995, qui annonçait une action multiforme de lutte contre le racisme de droit et de fait et d'édification d'un État multiculturel, multiethnique et multilingue. Cet accord privilégiait les consultations entre l'État et les populations autochtones, offrant à ces dernières des possibilités sans précédent de contribuer à la conception des politiques les concernant. La signature de cet accord fut un moment historique. Jamais l'État guatémaltèque n'avait aussi pleinement et ouvertement reconnu l'ampleur du fossé racial, culturel et linguistique qui traverse le pays. Jamais il ne s'était aussi clairement engagé à réduire cette fracture.

40. Huit années après le début du processus de mise en œuvre, les progrès dans ce domaine relèvent davantage de la forme que du fond. Des réformes importantes ont eu lieu sur les plans juridique et institutionnel, et des programmes et organismes spéciaux envisagés dans les accords de paix ont vu le jour. Un débat sans précédent tourne autour de sujets jusque-là tabous, tels que le racisme et la discrimination. Pourtant, pour la plupart des populations autochtones, la réalité quotidienne n'a que très peu changé. Les autochtones continuent de buter sur des obstacles visibles et invisibles qui les empêchent de progresser, ils continuent d'occuper le bas de l'échelle professionnelle et sociale et ils sont toujours nettement sous-représentés dans la vie politique et publique. Les plus mauvais indicateurs sociaux sont toujours enregistrés dans les campagnes majoritairement autochtones, dépourvues d'infrastructures de base ou de services publics décentes. L'échec du référendum constitutionnel de 1999 – qui aurait proclamé le Guatemala État multiculturel – a représenté une grande déception pour les dirigeants et organisations des populations autochtones, qui avaient jusque-là participé avec enthousiasme à la mise en œuvre du processus de paix, notamment dans le cadre des nombreuses commissions mixtes chargées d'élaborer des politiques et des projets de loi sur des questions telles que la propriété foncière, la réforme de l'éducation, les religions autochtones et la participation politique.

41. Même sans fondement constitutionnel, un certain nombre de mesures ont été prises pour lutter contre la discrimination et faire en sorte que l'État reflète

davantage la diversité du pays. Dans le domaine juridique, l'un des changements les plus importants est intervenu en 2002 avec l'adoption de la législation relative à la décentralisation, qui garantit un certain nombre de sièges aux représentants autochtones dans les conseils de développement de départements, institutions essentielles pour l'élaboration des politiques et la planification à l'échelon local. Depuis la signature des accords, le Guatemala a adopté des lois qui, pour la première fois, érigent en infraction inscrite dans le Code pénal la discrimination raciale et autres formes de discrimination. D'autres réformes juridiques pertinentes n'ont pas encore été promulguées notamment celles qui, en vertu des accords de paix, doivent ériger en infraction pénale le harcèlement sexuel, établir un cadastre et un code du droit agraire et conférer une reconnaissance juridique à la propriété communautaire des terres. Les populations autochtones sont celles qui pâtissent en premier de l'absence d'une politique de relance du développement rural.

42. Des précurseurs du changement sont également manifestes au sein de l'appareil d'État, dans lequel le processus de paix a introduit une orientation multiculturelle dont étaient précédemment exemptes des institutions aussi diverses que la Cour suprême, la PNC, le Ministère du travail et le Bureau du Médiateur des droits de l'homme. Les programmes scolaires sont en cours de révision et le nombre des écoles et enseignants bilingues augmente progressivement, de même que celui des magistrats bilingues et des interprètes auprès des tribunaux. Le droit de pratiquer la spiritualité autochtone et celui de porter le costume traditionnel ont été confirmés ces dernières années par un certain nombre de décisions de justice. De nouvelles institutions de protection ont été créées, dont le Bureau pour la défense des droits des femmes autochtones, qui relève de la présidence, encore que de fortes restrictions budgétaires limitent la portée et l'impact de la plupart de ces entités spéciales créées en vertu des accords de paix. Une loi de 2002 sur les langues autochtones, imposant l'emploi de ces langues dans un certain nombre de services publics, crée un précédent important mais n'est pas encore appliquée. Une Commission présidentielle pour la lutte contre la discrimination et le racisme à l'égard des populations autochtones créée en 2003 a été chargée d'évaluer les mesures prises par le Gouvernement dans ce domaine et de formuler les recommandations qui s'imposent.

43. L'accès des populations autochtones aux moyens de communication de masse, dont elles étaient traditionnellement exclues, constitue un autre domaine où des progrès, certes préliminaires, sont à noter. La mesure la plus importante à cet égard a été prise à la fin de 2003 lorsqu'une chaîne de télévision publique jusque-là détenue par l'armée a été accordée à l'Académie des langues maya, créant ainsi un outil potentiellement puissant de diffusion de la culture et des perspectives autochtones dans l'ensemble de la population et de promotion du dialogue interethnique. Le Congrès doit encore approuver les révisions de la loi sur les télécommunications qui permettraient d'accorder aux groupes autochtones un accès aux bandes de fréquence radio.

C. Démilitarisation et renforcement du pouvoir civil

44. La démilitarisation de l'État guatémaltèque constituait un objectif central des accords de paix, compte tenu des nombreux coups d'État qui ont marqué l'histoire du pays, de la tradition violente de l'armée et de l'hypertrophie du rôle qu'elle a fini par jouer dans la vie politique et social pendant le conflit. L'Accord sur le

renforcement de l'autorité civile et le rôle de l'armée prévoyait toute une série de mesures visant à remédier à cette situation : réduction des effectifs de l'armée; redéploiement, de la sécurité intérieure à la défense extérieure; réformes démocratiques touchant la doctrine, la formation et la justice militaires; démantèlement des unités impliquées dans des violations des droits de l'homme; et création d'une force de police civile nationale et de moyens de renseignement civils.

45. La mise en œuvre de ces engagements a été longue et difficile et a rencontré une résistance non négligeable de la part des forces armées. Le budget annuel de l'armée a plusieurs fois dépassé la barre des 0,66 % du produit intérieur brut (PIB) fixée dans les accords de paix et l'armée continue de jouer un rôle excessif dans les affaires civiles. Elle a aussi refusé de démanteler bon nombre de ses anciennes bases antissubversion à l'intérieur du pays même lorsque ces installations n'étaient d'aucune utilité pour la défense des frontières du pays en temps de paix. Il n'en reste pas moins qu'aujourd'hui, huit années après le début du processus de paix, les choses évoluent de nouveau dans la bonne direction. L'armée guatémaltèque est en passe de connaître la transformation prévue dans les accords de paix.

46. Les mutations les plus importantes sont intervenues au cours de l'année écoulée, grâce au surcroît de volonté politique dont a fait montre le Gouvernement. En décidant de ramener les effectifs de l'armée de 27 000 à 15 500 officiers et hommes de troupe en 2004 et de fixer un nouveau plafond de dépenses militaires à 0,33 % du PIB (soit la moitié du montant autorisé par les accords), le Gouvernement a pris les mesures les plus audacieuses depuis bon nombre d'années. Les fermetures de bases se sont accélérées au point que le déploiement de l'armée correspond aujourd'hui dans une large mesure au schéma de défense extérieure préconisé dans les accords de paix. La suppression de l'état-major présidentiel et son remplacement par une force de sécurité présidentielle professionnelle et civile ont permis de clore le long chapitre des ingérences de l'armée dans les affaires de la présidence. Une loi sur le service civique adoptée en 2003 donne aux jeunes la possibilité d'opter pour un service d'utilité sociale au lieu du service militaire obligatoire. Vers la fin de l'année dernière, l'armée a fini d'établir, en consultation avec les organisations de la société civile, un nouveau livre blanc de la défense nationale. Une nouvelle doctrine militaire fondée sur les droits de l'homme a été rendue publique en juillet 2004. Le fait que ces changements n'aient suscité aucune résistance notable dans les rangs des forces armées montre clairement que des progrès ont été réalisés pour ce qui est de subordonner l'armée au pouvoir civil.

47. Le contrôle des forces armées et des services de renseignement par le pouvoir civil n'est pas encore tout à fait institutionnalisé. Des lois sur l'accès à l'information et la levée du secret qui frappe certains documents sont nécessaires pour empêcher l'armée d'arguer de la sécurité nationale pour dissimuler des renseignements fondamentaux. Il conviendrait également de reprendre en temps opportun la question des réformes constitutionnelles qui permettraient de limiter les possibilités d'intervention de l'armée dans les affaires de sécurité intérieure et de nommer des ministres de la défense civils comme il en existe dans la plupart des démocraties. Les modifications apportées à la doctrine de l'armée peuvent être complétées par des changements introduisant les droits de l'homme dans le système de formation militaire. Les accords de paix préconisaient également la création d'un service de renseignement civil relevant du Ministère de l'intérieur et l'adoption d'une loi-cadre sur le renseignement qui soumettrait les organes compétents dans ce domaine à une supervision et réglerait leurs attributions.

48. La PNC est née sous d'heureux auspices avec la création de la nouvelle force et l'inauguration de son école, en 1997. En l'espace de trois ans, son effectif a atteint 20 000 agents à l'échelle de tout le pays et était bien accepté par la population. Depuis, la négligence, le défilé des chefs successifs et la corruption se sont conjugués pour la pousser sur la mauvaise pente. L'un des problèmes de fond à cet égard a trait au recyclage dans la force d'un grand nombre d'anciens membres de la police corrompue et militarisée qui avait été dissoute pour faire place à la PNC. Aujourd'hui, dépourvus des ressources et infrastructures minimales nécessaires pour faire leur travail, de nombreux policiers honnêtes et dévoués sont démoralisés. Les affaires d'infractions et d'abus commis par des policiers sont de plus en plus nombreuses.

49. Repartir dans le bon sens ne sera pas chose facile, mais il n'y a pas d'autre solution si l'on veut que le Guatemala règle ses problèmes de sécurité dans le cadre démocratique établi par les accords de paix. Les éléments clefs d'une stratégie de réforme à cet effet sont bien connus, notamment le renforcement de l'École de police pour pouvoir au moins doubler les effectifs, l'expulsion des éléments corrompus et délinquants et une forte augmentation du budget. La loi sur le contrôle des armes à feu détenues illégalement et celle destinée à réglementer les agences de sécurité privées représentent d'autres engagements importants en vertu des accords de paix qui restent à réaliser et s'inséreraient dans une stratégie globale de sécurité publique.

D. Questions socioéconomiques, situation agraire et égalité des sexes

50. La pauvreté extrême et les inégalités de revenus, la répartition inégalitaire des terres, l'abandon des campagnes par l'État et l'exclusion de la population rurale de la prise des décisions politiques et économiques, telles sont quelques-unes des causes profondes du conflit armé. Dans l'accord sur les questions socioéconomiques et la situation agraire, le Gouvernement s'est engagé à prendre toute une série de mesures propres à remédier à cette situation : augmentation des dépenses sociales pour développer, quantitativement et qualitativement, l'éducation, la santé et d'autres services de base; amélioration de l'accès des paysans à des programmes fonciers axés sur le marché ainsi qu'au logement et aux crédits agricoles; mise en œuvre d'une politique nationale du développement rural; et création de mécanismes de règlement des innombrables différends fonciers. Ces mesures devaient être financées par des réformes fiscales qui étaient censées porter les recettes publiques de 8 % à au moins 12 % du PIB, complétées par des mesures de décentralisation grâce auxquelles la population aurait eu davantage voix au chapitre dans la politique du développement local.

51. Huit années plus tard, des mesures fragmentaires n'ont donné que des résultats limités en matière de réforme socioéconomique. Malgré les augmentations de la dépense sociale et la création de nouvelles institutions chargées de régler les problèmes fonciers, les services publics demeurent nettement insuffisants, les possibilités de développement rural sont rares et les litiges fonciers perdurent. Les inégalités de revenus au Guatemala sont encore parmi les plus fortes d'Amérique latine, selon une étude récente de la Banque mondiale. Le pourcentage de Guatémaltèques qui vivent actuellement en dessous du seuil de pauvreté (57 %) n'a pratiquement pas bougé et celui des personnes vivant en situation de pauvreté

extrême (21,5 %) est en augmentation depuis quelques années, en partie à cause des effets de la baisse des cours mondiaux du café.

52. L'une des principales contraintes tient au manque chronique de fonds publics, imputable au refus des élites économiques de payer plus d'impôts pour financer le développement de services dont la population pauvre serait le principal bénéficiaire. De ce fait, le Guatemala n'est pas parvenu à élargir sa base fiscale pour atteindre l'objectif pourtant modeste de 12 % du PIB fixé dans les accords de paix. La signature, en 2000, d'un « pacte fiscal » par les trois pouvoirs (législatif, exécutif et judiciaire), les dirigeants du monde des affaires et les représentants de la société civile a suscité quelques espoirs en définissant un plan équilibré d'augmentation progressive des recettes et en assurant la transparence de l'emploi des recettes publiques. Mais, après avoir atteint le taux record de 10,6 % en 2002, ces recettes ont recommencé à baisser pour revenir au taux en vigueur au moment de la signature des accords de paix.

53. Étaient également insuffisants les efforts faits pour améliorer l'accès aux terres et le règlement des litiges fonciers. Fontierras, l'organisme gouvernemental créé en vertu des accords de paix pour octroyer des crédits destinés à l'achat de terres, continue de recevoir moins de fonds que ceux qui lui sont affectés dans le budget. Contierras, organisme présidentiel d'analyse et de médiation en matière de litiges fonciers, a aidé à résoudre certaines affaires célèbres mais n'a jamais disposé de la stabilité financière ou institutionnelle qui lui aurait permis de jouer ce rôle de manière durable à l'échelle de tout le pays.

54. De nombreuses réformes juridiques touchant la propriété des terres sont restées lettre morte, notamment celle qui devait créer un service national du cadastre et était jugée essentielle pour assurer la sécurité juridique de la propriété foncière dans les zones rurales. Les donateurs internationaux ont fourni une aide importante pour l'exécution de projets pilotes dans ce domaine, mais les promesses officielles de promulgation des textes d'application se sont maintes fois révélées fausses. Les engagements pris en vertu des accords de paix n'ont pas été davantage honorés pour d'autres aspects de la question foncière : création d'un code des lois agraires, réexamen du statut des terres inutilisées ou acquises illégalement pendant le conflit armé; sécurité juridique des terres appartenant collectivement à des autochtones.

55. Dans le cadre des accords de paix, le Gouvernement s'était également engagé à remettre en état le maigre système de santé publique du pays en lui affectant davantage de ressources, en accordant une attention accrue aux zones rurales et en redonnant la priorité aux stratégies de prévention. Jusqu'ici, les améliorations ont été modestes et le Guatemala continue de présenter certains des plus mauvais indicateurs de santé primaire en Amérique latine. Une mesure très positive est à signaler, à savoir la création du Système intégré de soins de santé (SIAS), qui est un système novateur permettant à des organisations non gouvernementales d'être des prestataires de services dans les zones rurales reculées dépourvues d'installations de santé publique. Les programmes de vaccination se sont également améliorés, mais l'enveloppe globale des dépenses de santé n'a jamais atteint l'objectif de 1,3 % du PIB fixé dans les accords de paix. On estime à 20 % environ le pourcentage de la population qui ne bénéficie ni d'une aide publique ni des services du SIAS. Les taux de mortalité infantile ont diminué de près de 20 % mais demeurent supérieurs aux objectifs inscrits dans les accords de paix. Les principales difficultés pour la période à venir résident dans la nécessité d'étendre la portée des services de base et de

continuer de privilégier les soins préventifs, qui représentent officiellement la moitié de la dépense publique actuelle. Le système de santé devrait également mieux intégrer la médecine traditionnelle des populations autochtones et engager davantage d'agents bilingues.

56. Les accords de paix faisaient également de la réforme du système éducatif un élément de progrès fondamental. Des efforts notables ont été faits à cet égard mais beaucoup d'autres restent à faire. L'objectif d'une augmentation de 50 % du budget de l'éducation a été atteint en 2001 mais le budget actuel demeure tout à fait insuffisant. Des écoles gérées par les communautés ont été créées dans les zones qui ne sont pas desservies par le système officiel. Les programmes gouvernementaux ont permis de réduire les taux d'analphabétisme de 30 %, comme préconisé dans les accords de paix. L'enseignement bilingue a vu le jour mais touche actuellement moins de 10 % des enfants autochtones. Un long processus de transformation des programmes d'enseignement primaire, afin d'y introduire les aspects multiculturels et des éléments de l'histoire du conflit armé, a été mené à son terme mais les changements n'ont pas encore été appliqués dans les écoles, à cause de problèmes de financement et de l'opposition de groupes d'enseignants.

57. La mesure positive la plus importante sur ce volet de la décentralisation a été constituée par l'adoption en 2002 d'un ensemble de trois lois destinées à renforcer la participation des citoyens à la prise des décisions au plan local, s'agissant plus particulièrement de catégories jusque-là exclues telles que les femmes et les populations autochtones. Les changements introduits à cette occasion consistaient notamment en une réforme du code municipal et la revitalisation d'une instance pluraliste, celle des conseils du développement. Dans de nombreuses régions du pays, des groupes de la société civile exercent d'ores et déjà une plus grande influence sur l'élaboration des politiques aux échelons municipal et départemental en invoquant les dispositions de ces lois. Le nouveau gouvernement a contribué à accentuer cette évolution positive en nommant plusieurs gouverneurs choisis dans des listes de candidats proposés par les conseils de développement des départements, ce qui représente un changement notable par rapport à la pratique traditionnelle en vertu de laquelle ces postes servaient à récompenser les partisans du pouvoir politique.

58. La promotion de l'égalité des sexes et la lutte contre la discrimination à l'égard des femmes sont deux thèmes qui parcourent l'ensemble des accords de paix, et plusieurs des dispositions les plus importantes sur ce plan figurent dans l'Accord sur les aspects socioéconomiques et la situation agraire. La violence au sein de la famille, les inégalités d'accès à l'éducation et à l'emploi et les faibles taux de participation politique des femmes font partie des problèmes historiques qui perdurent en dépit des efforts non négligeables faits ces dernières années pour réformer les lois, créer des institutions et formuler des politiques publiques favorables aux femmes. Une politique nationale de promotion et de développement de la femme guatémaltèque et un plan d'égalisation des chances pour la période 2001-2006 ont été établis en consultation avec les organisations de femmes. Les nouvelles institutions sont, notamment, le Forum national des femmes, le Secrétariat présidentiel à la condition féminine et le Bureau pour la défense des droits des femmes autochtones, mais leur portée et leur impact sont limités par le manque de moyens financiers. La discrimination fondée sur le sexe constitue désormais une infraction inscrite dans le Code pénal guatémaltèque.

59. Tout compte fait, le processus de démobilisation et de retour à la vie civile des combattants de l'URNG est un succès. Cet ancien groupe rebelle démobilisé et désarmé sous la supervision des Nations Unies s'est transformé en un parti politique qui a participé librement et sans représailles politiques à deux scrutins nationaux. S'il y a une lacune dans ce processus, c'est l'incapacité d'offrir des perspectives économiques viables aux ex-combattants; ces derniers sont nombreux à vivre aujourd'hui en situation précaire, en partie parce que les pouvoirs publics ne les ont pas suffisamment aidés à obtenir des terres, des logements, des crédits et d'autres services de base. Les solutions devraient être recherchées essentiellement dans le cadre des politiques nationales de développement visant à aider la population rurale en général, mais il faudra quand même continuer de prêter une attention particulière à cette catégorie de la population. Il en va de même pour les ex-réfugiés et personnes déplacées, qui n'ont subi aucunes représailles systématiques à leur retour, mais n'ont pas non plus bénéficié de l'aide gouvernementale effective promise dans les accords de paix.

IV. Observations

60. Huit années après s'être lancé dans le vaste projet de transformation inscrit dans les accords de paix, le Guatemala a enregistré des avancées importantes et posé de solides fondations sur lesquelles il peut poursuivre l'édification d'un avenir meilleur. La liste des réalisations est impressionnante. Des décennies de conflit sanglant et de violations des droits de l'homme parrainées par l'État ont pris fin. D'anciens rebelles ont repris une vie civile. L'alternance au pouvoir se réalise par des élections pacifiques et un débat politique, dans un cadre ouvert et démocratique. L'armée a vu ses effectifs réduits, elle est davantage contrôlée par le pouvoir civil et se transforme progressivement à l'intérieur d'un cadre pacifique et démocratique. Des processus de réforme des institutions et des politiques ont été mis en route dans tous les domaines essentiels abordés dans les accords de paix. Les organisations de la société civile sont amplement consultées sur les sujets relatifs à la politique des pouvoirs publics.

61. L'heure n'est pourtant pas venue, pour le Guatemala, de se reposer sur ses lauriers. Comme le présent rapport en atteste, le pays reste confronté à des problèmes de taille, dont certains lui sont spécifiques et d'autres sont communs à la région, où la corruption, les inégalités, la criminalité et le peu de souci de la primauté du droit sont monnaie courante. Il y a lieu de regretter que les réformes de structure plus profondes envisagées dans les accords de paix soient encore très en retrait par rapport aux progrès réalisés dans le domaine politique. La survivance tenace du racisme commence seulement à être débattue et traitée dans les politiques publiques. De profondes inégalités sociales persistent, qui sont à la fois une honte sur le plan moral et un obstacle au développement. Il n'y a pas lieu d'en conclure pour autant qu'une reprise du conflit armé est à craindre : les Guatémaltèques ne veulent pas revivre ce passé-là et ils disposent désormais de supports démocratiques par lesquels ils peuvent exprimer leur mécontentement. Cela étant, si on laisse pourrir la situation, ces problèmes pourraient alimenter des conflits sociaux, freiner le développement économique et éroder la gouvernance démocratique dans les années à venir.

62. Pour le monde extérieur, la richesse du Guatemala réside dans la diversité, et sa honte dans la discrimination. Parmi les nombreux problèmes persistants abordés

dans le présent rapport, aucun n'est plus important à longue échéance que la lutte contre le racisme. Une action plus résolue devrait être menée pour abattre les barrières qui perdurent, donner des chances égales aux autochtones et construire l'État sur des bases multiculturelles. Des campagnes d'éducation s'imposent pour sensibiliser la population dans son ensemble. L'enseignement bilingue devrait être intégralement financé et développé, et davantage de progrès sont nécessaires pour ce qui est de garantir l'accès à la terre et l'accroissement de l'investissement public dans les services de base dans les zones rurales.

63. Le Guatemala doit également faire un effort plus résolu pour consolider l'état de droit, les plans de réforme dans ce domaine devant être soutenus par des ressources financières importantes et une volonté politique de renforcer et moderniser les principales institutions qui composent le système de justice pénale. La criminalité et l'insécurité figurent parmi les plus grands dangers qui menacent la démocratie guatémaltèque et l'avenir économique du pays. Dans cette optique, donner un coup d'arrêt à la détérioration de la Police civile nationale est devenu une urgence absolue. Associer l'armée aux tâches de sécurité publique, même à titre temporaire, détourne l'attention du nécessaire renforcement de l'appareil civil de sécurité. Les changements répétés à la tête des forces de police contribuent aussi à saper les efforts de réforme.

64. Même s'il s'efforce de tourner la page du conflit, le Guatemala a encore une dette immense à l'égard des victimes. Cinq années après la publication du rapport de la Commission chargée de faire la lumière sur le passé, il est grand temps de cesser d'organiser les réparations et de commencer à indemniser effectivement les dizaines de milliers de victimes de la politique de violation des droits de l'homme pratiquée par l'État guatémaltèque pendant le conflit. Les organisations de victimes, le Gouvernement et le Congrès devraient s'employer rapidement et dans un esprit d'unité et de transparence à régler les problèmes qui ont retardé la mise en œuvre de ce volet des accords de paix. La vérité et les réparations font partie de l'action nécessaire, mais la justice reste le chaînon manquant. Le progrès des enquêtes sur les actes de génocide et autres crimes contre l'humanité et les sanctions infligées à leurs auteurs resteront l'aune à laquelle se mesurent les progrès du Guatemala dans le domaine des droits de l'homme.

65. La réforme fiscale ne saurait être remise à plus tard. Le Guatemala a besoin d'un État capable de fonctionner, disposant des ressources nécessaires pour procéder aux grands investissements publics dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la sécurité et de la justice, ainsi que de politiques susceptibles d'aider plus de la moitié de sa population à sortir de la pauvreté. L'augmentation des recettes publiques nécessitera des sacrifices et de la solidarité, en particulier de la part des couches supérieures de la société, qui doivent considérer, au-delà de leurs intérêts égoïstes, les intérêts de la nation tout entière.

66. Huit années après leur signature, les accords de paix continuent de déterminer le débat national et de fournir des idées saines et novatrices pour s'attaquer aux problèmes les plus pressants du pays. Le caractère ambitieux de ces accords explique le sentiment de frustration que l'on peut éprouver de temps à autre en constatant que les progrès semblent toujours en deçà de l'objectif, mais, parce qu'ils plaçaient la barre assez haut, les accords de paix guatémaltèques devraient, en tant que programme de travail, demeurer valables pour plusieurs années encore.

67. Les résultats des dernières élections nationales ont fourni aux Guatémaltèques une nouvelle occasion de tourner la page des affrontements et d'avancer dans la voie d'une plus grande unité tracée par les accords de paix. La responsabilité première incombe au nouveau gouvernement, qui doit traduire ses bonnes intentions en résultats. Le succès nécessite aussi la coopération constructive de tous les partis politiques guatémaltèques, des organisations de la société civile, de la presse et des différents organes de l'État qui se partagent la responsabilité directe de l'application des accords.

68. Le Guatemala a pris la décision très courageuse de signer des accords de paix innovants qui s'attaquent aux causes profondes du conflit. La réussite de cette entreprise signifiera non seulement un avenir meilleur pour tous les Guatémaltèques, mais également la consolidation d'un principe plus général qui occupe désormais une place centrale dans les efforts de consolidation de la paix partout dans le monde, à savoir qu'une paix durable ne peut être instaurée que sur un fondement de démocratie, de droits de l'homme, d'égalité et de justice sociale. Cette idée commence seulement à se réaliser au Guatemala.

69. Pour la MINUGUA, l'heure du départ a sonné. Par ses opérations de vérification, de bons offices, de coopération technique et d'information du public, la Mission a fait un travail d'une valeur inestimable, contribuant au fil des ans à rappeler aux Guatémaltèques tous les engagements qu'ils ont pris de maintenir le pays sur la voie de la paix. Aujourd'hui, ces accords constituent le cadre qui détermine les plans du Gouvernement, les programmes des partis politiques et l'action des organisations de la société civile, lesquelles sont devenues des promoteurs influents de la mise en œuvre des accords. Le processus de paix arrive à maturité et le Guatemala est parvenu au stade où il a suffisamment consolidé son système démocratique pour pouvoir régler les problèmes en suspens de manière pacifique, par des mécanismes nationaux et des formes plus classiques de coopération internationale.

70. Le départ de la MINUGUA n'est ni la fin du processus de paix, ni la fin de la participation des Nations Unies à l'instauration d'une paix durable au Guatemala. Le système des Nations Unies conserve un rôle important à jouer au Guatemala, celui de soutenir les efforts faits tant par le Gouvernement que par la société civile pour finir d'appliquer les accords de paix. Il est essentiel que les organismes, fonds et programmes du système des Nations Unies continuent de s'inspirer des accords, en orientant leur aide financière vers les domaines prioritaires auxquels il faut encore prêter attention. Le PNUD continuera de coordonner ses actions et continuera d'utiliser son rapport annuel sur le développement humain au Guatemala pour suivre l'évolution de la mise en œuvre de l'Accord sur les aspects socioéconomiques et la situation agraire. Le Haut Commissariat aux droits de l'homme est prêt à accompagner les Guatémaltèques dans leur quête du renforcement de l'état de droit et du respect des droits de l'homme.

71. Le maintien d'activités de surveillance et d'appui de la part des donateurs sera également important dans la période à venir. Le Groupe des amis du processus de paix et les membres du Groupe de dialogue ont apporté au fil des ans des contributions inestimables à ce processus. Je voudrais, en exprimant ma gratitude pour ces contributions et pour le soutien continu à la MINUGUA, les exhorter aussi à continuer de participer aux projets liés aux accords de paix et au dialogue politique avec le Gouvernement guatémaltèque à propos de la mise en œuvre de ces accords.